ARREST VAN HET GERECHT (Eerste kamer)
15 oktober 1997 *

In zaak T-331/94,

IPK-München GmbH, vennootschap naar Duits recht, gevestigd te München (Duitsland), vertegenwoordigd door H.-J. Priess, advocaat te Brussel, Barricadenplein 13,

verzoekster,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur J. Grunwald, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij C. Gómez de la Cruz, lid van haar juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verweerster,

betreffende een beroep tot nietigverklaring van een beschikking van 3 augustus 1994 waarbij de Commissie heeft beslist, dat het saldo van de financiële bijstand die aan verzoekster was verleend in het kader van een project betreffende de oprichting van een gegevensbestand over het milieuvriendelijk toerisme in Europa, niet kan worden uitbetaald,

wijst

* Procestaal: Duits.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: A. Saggio, president, V. Tiili en R. M. Moura Ramos, rechters,

griffier: A. Mair, administrateur

gezien de stukken en na de mondelinge behandeling op 25 juni 1997,

het navolgende

Arrest

De feiten

1 Bij de definitieve vaststelling van de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen voor het begrotingsjaar 1992 besliste het Parlement, dat „een bedrag van ten minste 530 000 ECU zou worden gebruikt voor ondersteuning van een informatienetwerk over milieuvriendelijke vormen van toerisme in Europa" (PB 1992, L 26, blz. 1, 659).

2 Op 26 februari 1992 publiceerde de Commissie in het Publikatieblad een uitnodiging tot het indienen van voorstellen op het gebied van toerisme en milieu (PB 1992, C 51, blz. 15). Daarin verklaarde zij, dat het haar bedoeling was om daaraan 2 miljoen ECU te besteden en ongeveer 25 projecten uit te kiezen. De

uitnodiging vermeldde eveneens, dat „de gekozen projecten binnen een jaar na ondertekening van de overeenkomst dienen te zijn uitgevoerd". De term „overeenkomst" verwees naar de verklaring die de begunstigde moest ondertekenen alvorens de steun hem daadwerkelijk werd verleend.

3 Op 22 april 1992 diende verzoekster, een in Duitsland gevestigde onderneming die werkzaam is op het gebied van het toerisme, een project in betreffende de oprichting van een gegevensbestand over het milieuvriendelijk toerisme in Europa. Dat gegevensbestand zou „Ecodata" worden genoemd. Verzoekster zou de coördinatie van het project voor haar rekening nemen. Voor de uitvoering van de werkzaamheden zou zij echter samenwerken met drie partners, namelijk de Franse onderneming Innovence, de Italiaanse onderneming Tourconsult en de Griekse onderneming 01-Pliroforiki. Het voorstel bevatte geen enkele aanwijzing over de taakverdeling tussen die ondernemingen, maar vermeldde slechts, dat zij alle „consultants specialised in tourism, as well as in information-and tourism-related projects" („adviseurs gespecialiseerd in toerisme en in projecten in verband met voorlichting en toerisme") waren.

4 Volgens het voorstel zou de uitvoering van het project vijftien maanden in beslag nemen. Een eerste periode van vier maanden zou worden besteed aan voorbereidende maatregelen („requirements analysis and data determination", „data base planning", „network technical specifications"). De ontwikkeling van software en de proeffase („development of application software", „pilot phase") zouden acht maanden in beslag nemen. De proeffase zou vergezeld gaan van een eerste beoordeling van het systeem („system evaluation"). Ten slotte zouden drie maanden worden besteed aan de eindbeoordeling van het systeem en aan de uitbreiding ervan („system expansion"). Aangaande de proeffase werd vermeld, dat die zou bestaan in de totstandbrenging en de beoordeling van het systeem in de vier Lid-Staten van herkomst van de vier aan het project deelnemende ondernemingen, namelijk Duitsland, Frankrijk, Italië en Griekenland. Na afloop van die fase zou het gegevensbestand open worden gesteld voor gebruikers. Met betrekking tot de uitbreiding van het systeem werd vermeld, dat het gegevensbestand, zowel wat de inhoud als het gebruik ervan betreft, tot de overige Lid-Staten zou worden uitgebreid.

5 Bij brief van 4 augustus 1992 verleende de Commissie aan het Ecodata-project steun ten bedrage van 530 000 ECU en vroeg zij verzoekster om ondertekening en terugzending van de „als bijlage bij de brief gevoerde verklaring van de ontvanger van de steun" (hierna: „verklaring"), waarin de steunvoorwaarden waren opgenomen.

6 In de verklaring werd onder meer bepaald, dat 60 % van het steunbedrag zou worden uitbetaald zodra de Commissie de door verzoekster naar behoren ondertekende verklaring zou hebben ontvangen, en de rest van het bedrag na ontvangst en aanvaarding door de Commissie van de verslagen betreffende de uitvoering van het project, te weten een tussentijds verslag dat binnen een termijn van drie maanden vanaf het begin van de uitvoering van het project moest worden ingediend, en een eindverslag, vergezeld van de financiële bescheiden, dat binnen een termijn van drie maanden vanaf de voltooiing van het project en uiterlijk op 31 oktober 1993 moest worden ingediend. Wat laatstgenoemde datum betreft, werd in de verklaring gepreciseerd, dat het ging om een bindende termijn in het kader van de begrotingsregeling van de Gemeenschappen. Ten slotte vermeldde de verklaring, dat het saldo van de steun niet zou worden uitbetaald, indien de voor de indiening van de geëiste verslagen en bescheiden gestelde termijnen niet in acht werden genomen.

7 De verklaring werd op 23 september 1992 door verzoekster ondertekend en op 29 september 1992 door de Commissie ontvangen. Na de ontvangst van die ondertekende verklaring werd het eerste gedeelte van de steun evenwel niet aan verzoekster uitbetaald. Na een telefoongesprek daarover tussen verzoekster en de diensten van de Commissie, zond de heer von Moltke, directeur-generaal Ondernemingenbeleid, handel, toerisme en sociale economie (DG XXIII) verzoekster op 18 november 1992 een nieuwe verklaring met dezelfde inhoud als die welke als bijlage bij de brief van 4 augustus 1992 was gevoegd. Op basis van die nieuwe verklaring werd het eerste gedeelte van de steun in januari 1993 uitbetaald.

8 Bij brief van 23 oktober 1992 liet de Commissie verzoekster weten, dat zij ervan uitging, dat uiterlijk op 15 oktober 1992 met de uitvoering van het project was begonnen, en dat zij dus op 15 januari 1993 een tussentijds verslag verwachtte. In dezelfde brief vroeg de Commissie verzoekster eveneens om indiening van nog

twee andere tussentijdse verslagen, te weten het verslag tegen 15 april 1993 en het verslag tegen 15 juli 1993. Ten slotte herhaalde zij, dat het eindverslag uiterlijk op 31 oktober 1993 moest worden ingediend.

9 In november 1992 riep de heer Tzoanos, afdelingshoofd bij DG XXIII, verzoekster en 01-Pliroforiki op voor een vergadering, die in afwezigheid van de twee overige deelnemers aan het project plaatsvond. Volgens verzoeksters verklaringen, die op zich door verweerster niet zijn betwist, stelde de heer Tzoanos gedurende die vergadering voor om 01-Pliroforiki het belangrijkste werk op te dragen en het meeste geld te geven.

10 Verzoekster werd eveneens uitgenodigd in te stemmen met de deelname aan het project van een niet in het projectvoorstel genoemde Duitse onderneming, Studienkreis für Tourismus, die zich reeds bezighield met een project betreffende milieuvriendelijk toerisme met de naam „Ecotrans". Die deelname is onder meer besproken op een vergadering bij de Commissie op 19 februari 1993, tijdens welke haar diensten op de deelname van Studienkreis für Tourismus hebben aangedrongen.

11 Enkele dagen na de vergadering van 19 februari 1993 werd het dossier betreffende het Ecodata-project aan de heer Tzoanos ontnomen. Vervolgens zijn tegen hem een tuchtprocedure en interne onderzoeken ter zake van door hem beheerde dossiers ingesteld. De tuchtprocedure leidde uiteindelijk tot zijn tuchtrechtelijk ontslag. Het interne onderzoek over de administratieve procedure die tot de toekenning van steun aan het Ecodata-project had geleid, bracht daarentegen geen enkele onregelmatigheid aan het licht.

12 In maart 1993 kwamen verzoekster, Innovence, Tourconsult en 01-Pliroforiki bijeen om te onderhandelen over een overeenkomst betreffende de indeling van het project en met name betreffende de taakverdeling. Daarover sloten zij op 29 maart 1993 een formele overeenkomst.

13 Verzoekster diende in april 1993 een eerste verslag in, in juli 1993 een tweede verslag, en in oktober 1993 het eindrapport (bijlage 12 bij het verzoekschrift, deel 1). Ook nodigde zij de Commissie uit voor een presentatie van de verrichte werkzaamheden. Die presentatie vond plaats op 15 november 1993.

14 Bij brief van 30 november 1993 deelde de Commissie verzoekster het volgende mede:

„... the Commission considers that the report submitted on the [Ecodata] project shows that the work completed by 31 October 1993 does not satisfactorily correspond with what was envisaged in your proposal dated 22 April 1992. The Commission therefore considers that it should not pay the outstanding 40 % of its proposed contribution of 530,000 ECU for this project.

The Commission's reasons for taking this position include the following:

1. The project is nowhere near complete. Indeed the original proposal provided for a pilot phase as the fifth stage of the project. Stages six and seven respectively were to be System Evaluation and System Expansion (to the twelve Member States) and it is clear from the timetable set out on page 17 of the proposal that these were to be completed as part of the project to be co-financed by the Commission.

2. The pilot questionnaire was manifestly over-detailed for the project in question having regard in particular to the resources available and the nature of the project. It should have been based on a more realistic appraisal of the principle information needed by those dealing with questions of tourism and the environment ...

3. The linking together of a number of databases to establish a distributive database system has not been achieved at 31 October 1993.

4. The type and quality of data from the test regions is most disappointing, particularly as there were only 4 Member States with 3 regions in each. A great deal of such data as there is in the system is either of marginal interest or irrelevant for questions relating to the environmental aspects of tourism particularly at the regional level.

5. These reasons and others which are also apparent, sufficiently demonstrate that the project has been poorly managed and coordinated by IPK and has not been implemented in a manner which corresponds with its obligations.

..."

[„... de Commissie is van mening, dat het verslag betreffende het (Ecodata) project aantoont, dat het op 31 oktober 1993 voltooide werk niet voldoende overeenstemt met hetgeen in uw voorstel van 22 april 1992 was voorzien. De Commissie is daarom van mening, dat de resterende 40 % van de voor dit project voorziene bijdrage van 530 000 ECU niet moet worden uitbetaald.

De Commissie heeft dit standpunt onder meer om de volgende redenen ingenomen:

1. Het project is verre van voltooid. Volgens het oorspronkelijke voorstel was de vijfde fase van het project immers een proeffase. De zesde en de zevende fase

betroffen respectievelijk de beoordeling van het systeem en de uitbreiding ervan (tot de twaalf Lid-Staten) en uit het op pagina 17 van het voorstel vermelde tijdschema blijkt duidelijk, dat die fases als onderdeel van het door de Commissie mede te financieren project moesten worden voltooid.

2. De proef-vragenlijst was kennelijk veel te gedetailleerd voor het betrokken project, met name gelet op de beschikbare middelen en de aard van het project. Die lijst had moeten worden gebaseerd op een realistischer oordeel over de informatie die degenen die zich met vraagstukken van toerisme en milieu bezighouden, eigenlijk nodig hebben (...)

3. De koppeling van een aantal gegevens om een toegankelijk bestand te creëren, had op 31 oktober 1993 nog niet plaatsgevonden.

4. De aard en de kwaliteit van gegevens uit de testregio's is uiterst teleurstellend, in het bijzonder omdat het onderzoek slechts vier Lid-Staten en drie regio's in elke staat omvatte. Tal van gegevens in het bestand zijn van marginaal belang of irrelevant voor vraagstukken met betrekking tot de milieu-aspecten van toerisme, in het bijzonder op regionaal niveau.

5. Om die en andere, eveneens duidelijke, redenen staat voldoende vast, dat IPK het project slecht heeft beheerd en gecoördineerd en het heeft uitgevoerd op een wijze die niet in overeenstemming is met haar verplichtingen (...)"]

15 Met name bij brief aan de Commissie van 28 december 1993 liet verzoekster weten, dat zij het oneens was met de inhoud van de brief van 30 november 1993. Intussen zette zij de ontwikkeling van het project voort en gaf zij enkele malen openbare voorlichting. Op 29 april 1994 kwamen verzoekster en vertegenwoordigers van de Commissie bijeen om het gerezen conflict te bespreken. Bij brief van 3 augustus 1994 deelde de Commissie verzoekster het volgende mede:

„I am sorry that it was not possible to reply to you directly at an earlier stage following our exchange of letters and the meeting [of 29 april 1994].

... [T]here is nothing in your reply of 28th December which would lead us to change our opinion. However you raise a number of additional matters on which I would like to comment.

...

I now have to inform you that having fully considered the matter ... I see little point in our having a further meeting. I am therefore now confirming that we will not, for the reasons set out in my letter of 30 November and above make any further payment in respect of this project ...".

[„Tot mijn spijt was het mij onmogelijk om u na onze briefwisseling en de vergadering (van 29 april 1994) eerder rechtstreeks te antwoorden.

(...) Niets in uw antwoord van 28 december kan onze mening wijzigen. Niettemin heeft u nog een aantal zaken genoemd waarover ik opmerkingen zou willen maken. (...)

Ik moet u nu mededelen, dat ik na rijp beraad weinig nut meer zie in nog een vegadering met u. Daarom bevestig ik u nu, dat wij om de in mijn brief van 30 november en hierboven genoemde redenen, aan dit project niets meer zullen bijdragen (...)"]

Procesverloop en conclusies van partijen

16 In die omstandigheden heeft verzoekster bij een op 13 oktober 1994 ter griffie neergelegd verzoekschrift het onderhavige beroep ingesteld.

17 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan. In het kader van de maatregelen tot organisatie van de procesgang is partijen evenwel verzocht om vóór de terechtzitting schriftelijk een aantal vragen te beantwoorden.

18 Partijen zijn in hun pleidooien en antwoorden op de mondelinge vragen van het Gerecht gehoord ter terechtzitting van 25 juni 1997.

19 Verzoekster concludeert dat het het Gerecht behage:

— nietig te verklaren de beschikking van de Commissie van 3 augustus 1994 houdende weigering om het tweede gedeelte van de bij brief van 4 augustus 1992 aan verzoekster verleende steun uit te betalen;

— verweerster in de kosten te verwijzen.

20 Verweerster concludeert dat het het Gerecht behage:

— het beroep niet-ontvankelijk of, subsidiair, ongegrond te verklaren;

— verzoekster in de kosten te verwijzen.

De ontvankelijkheid

Argumenten van partijen

21 Verweerster stelt, dat het beroep niet-ontvankelijk is omdat de in artikel 173, vijfde alinea, van het Verdrag gestelde termijn van twee maanden niet in acht is genomen. Volgens haar is de beslissing om het saldo van de steun niet uit te betalen bij brief van 30 november 1993 aan verzoekster medegedeeld. Die beslissing was definitief en is nadien niet meer opnieuw onderzocht omdat verzoekster tijdens de contacten daarna geen nieuwe elementen heeft voorgedragen. De brief van 3 augustus 1994 had dus een zuiver bevestigend karakter.

22 Volgens verzoekster blijkt uit diverse zinsneden van de brief van 30 november 1993, dat de daarin meegedeelde beslissing niet definitief was. Zij verwijst onder meer naar het gebruik van het woord „should" in de zin waarbij de Commissie laat weten, dat zij het saldo van de steun niet wil uitbetalen.

23 Verzoekster merkt eveneens op, dat de in de brief van 3 augustus 1994 medegedeelde beslissing na een nieuw onderzoek van het dossier en om deels nieuwe redenen is genomen.

Beoordeling door het Gerecht

24 Volgens vaste rechtspraak is een beroep tot nietigverklaring van een beschikking die slechts de bevestiging is van een eerdere, niet binnen de gestelde termijnen bestreden beschikking, niet-ontvankelijk (arresten Hof van 15 december 1988, gevoegde zaken 166/86 en 220/86, Irish Cement, Jurispr. 1988, blz. 6473, r. o. 16, en 11 januari 1996, zaak C-480/93 P, Zunis Holding e. a., Jurispr. 1996, blz. I-1, r. o. 14; beschikking Hof van 21 november 1990, zaak C-12/90, Infortec, Jurispr. 1990, blz. I-4265, r. o. 10). Een beschikking is slechts een bevestiging van een eerdere beschikking wanneer zij geen enkel nieuw element ten opzichte van een eerder besluit bevat en niet is voorafgegaan door een heronderzoek van de positie van degene tot wie dat eerdere besluit was gericht (arrest Hof van 9 maart 1978, zaak 54/77, Herpels, Jurispr. 1978, blz. 585, r. o. 14; arresten Gerecht van 3 maart 1994, zaak T-82/92, Cortes Jimenez e. a., JurAmbt. 1994, blz. II-237, r. o. 14, en 22 november 1990, zaak T-4/90, Lestelle, Jurispr. 1990, blz. II-689, r. o. 24).

25 In het onderhavige geval heeft de Commissie een vergadering georganiseerd die op 29 april 1994 heeft plaatsgevonden en tijdens welke onder meer haar weigering om het saldo van de steun te betalen, alsook de voortgang van het project, werden besproken. Dat kan met name worden afgeleid uit de schriftelijke antwoorden van partijen op een vraag van het Gerecht over de inhoud van de vergadering van 29 april 1994.

26 Het Gerecht is van mening, dat dat initiatief als een heronderzoek in de zin van de genoemde rechtspraak moet worden aangemerkt. Immers, ook al heeft die vergadering, zoals verweerster tijdens de mondelinge behandeling beklemtoonde, geen enkel nieuw element aan het licht gebracht en niet tot een wijziging van het standpunt van de Commissie geleid, het feit dat is vergaderd over dezelfde problemen als die welke in de brief van 30 november 1993 zijn behandeld, kan enkel tot de slotsom leiden, dat de brief van 30 november 1993 de administratieve procedure niet definitief had afgesloten. Dienaangaande is het Gerecht van oordeel, dat wanneer de Commissie meende dat de brief van 30 november 1993 haar eindbeslissing bevatte, zij telkens wanneer verzoekster contact met haar opnam over de weigering om het saldo van de steun uit te betalen, had kunnen volstaan met naar die brief te verwijzen.

27 In die omstandigheden kan verweersters argument, dat het beroep te laat is ingesteld, niet slagen. Hieruit volgt dat het beroep ontvankelijk is.

Ten gronde

28 Tot staving van haar beroep voert verzoekster in wezen twee middelen aan. Het eerste middel betreft schending van het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel, en het tweede middel betreft ontoereikende motivering.

Het eerste middel: schending van het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel

Argumenten van partijen

29 Om te beginnen betwist verzoekster, dat 31 oktober 1993 was vastgesteld als de uiterste datum waarop het project gereed moest zijn om voor uitbetaling van het saldo van de verleende steun in aanmerking te komen. De vaststelling van die datum was haars inziens ongeldig, omdat in de verklaring en in de brief van 23 oktober 1992, die de Commissie aan verzoekster had gezonden, enkel door de Commissie eenzijdig opgelegde voorwaarden stonden.

30 Meer in het bijzonder betoogt verzoekster, dat de verklaring eigenlijk geen overeenkomst vormt, en wel omdat de ontvanger van communautaire financiële steun geen enkele tegenprestatie aan de Gemeenschap levert. Zij beklemtoont, dat er volgens het financieel reglement van de Gemeenschappen enkel sprake van een contractuele verbintenis tussen de Gemeenschap en de ontvanger van de steun is wanneer de ontvanger een zekerheid heeft gesteld.

31 Verzoekster merkt bovendien op, dat in de verklaring 31 oktober 1993 wordt genoemd als de datum waarop het eindrapport betreffende het gebruik van de fondsen moet worden ingediend, en niet als de datum waarop het project daadwerkelijk moet zijn voltooid.

32 Met betrekking tot de stand van het project op 31 oktober 1993 erkent verzoekster, dat de uitvoering van het project aanzienlijke vertraging had opgelopen, maar zij verklaart, dat de presentatie ervan op 15 november 1993 „met succes is bekroond" en dat het in oktober 1993 ingediende rapport melding maakte van „concrete conclusies wat de toekomstige inrichting van het gegevensbestand Ecodata betreft". Zij beklemtoont, dat zij alle door de verklaring verlangde stukken vóór 31 oktober 1993 heeft overgelegd, en dat de verrichte uitgaven rechtstreeks verband hielden met het project en het bedrag van de toegekende steun niet overschreden.

33 Verzoekster concludeert, dat aan alle in de verklaring gestelde eisen voor de uitbetaling van het saldo van de steun was voldaan. Door de betaling te weigeren op basis van overwegingen betreffende de stand en de kwaliteit van het project, heeft de Commissie de termen van de verklaring en bijgevolg haar bevoegdheden overschreden. De Commissie heeft dus inbreuk gemaakt op het beginsel patere legem quam ipse fecisti. De weigering tot uitbetaling schendt eveneens het beginsel van de Selbstbindung (het beginsel dat handelingen van de administratie haar latere gedragingen binden) en het vertrouwensbeginsel.

34 Ten slotte herinnert verzoekster eraan, dat de vertraging bij de uitvoering van het project is veroorzaakt door bemoeienis van ambtenaren van DG XXIII, met name doordat dezen een groot gedeelte van de toegekende fondsen aan 01-Pliroforiki gaven (zie r. o. 9 hierboven) en de onderneming Studienkreis für Tourismus als deelnemer opdrongen (zie r. o. 10 hierboven), en dat het alleen al om die reden dus ongerechtvaardigd is verzoekster te straffen door haar juist wegens vertraagde uitvoering van het project niet te willen betalen.

35 Volgens verweerster vormen de door verzoekster aangevoerde algemene beginselen niet het rechtskader waarbinnen de bestreden beschikking moet worden beoordeeld. Het zou meer ter zake zijn, te onderzoeken in welke mate verzoekster de steunverleningsvoorwaarden in acht heeft genomen.

36 Dienaangaande zet verweerster om te beginnen uiteen, dat de in de verklaring gestelde termijn bindend was wegens de noodzaak om de begrotingsregels te eerbiedigen. Vervolgens betoogt zij, dat het project bij het verstrijken van die termijn helemaal niet gereed was. In dit verband merkt zij op, dat het gegevensbestand op 31 oktober 1993 niet werkelijk functioneerde en dat, aangenomen dat zulks in zekere mate wel het geval ware geweest, verzoekster en haar partners niet de gegevens van alle Lid-Staten hadden opgenomen, terwijl dat werk uitdrukkelijk in de beschrijving en het tijdschema van het voorstel van 22 april 1992 was voorzien. Voorts wijst verweerster erop, dat in het eindrapport steeds sprake is van het begin en niet van het einde van de werkzaamheden. Bovendien spreekt verweerster haar teleurstelling uit over de kwaliteit van de gegevens die in de proefgebieden zijn verzameld.

37 Uit die elementen concludeert verweerster, dat het gesteunde project niet binnen de vastgestelde termijn en niet in overeenstemming met de steunvoorwaarden is uitgevoerd.

Beoordeling door het Gerecht

38 Uit de rechtspraak met betrekking tot de door de Gemeenschap verleende financiële bijstand volgt, dat de verplichting om de financiële voorwaarden na te leven zoals die welke in de toekenningsbeschikking zijn vermeld, evenals de verplichting tot materiële uitvoering van de investering, essentiële verbintenissen van de ontvanger van de bijstand vormen, en daardoor voorwaarden zijn waarvan de toekenning van communautaire bijstand afhankelijk is (arrest Gerecht van 24 april 1996, gevoegde zaken T-551/93, T-231/94, T-232/94, T-233/94 en T-234/94, Industrias Pesqueras Campos e. a., Jurispr. 1996, blz. II-247, r. o. 160).

39 In het onderhavige geval staan de financiële steunvoorwaarden vermeld in de aan de toekenningsbeschikking gehechte verklaring. In de brief van 4 augustus 1992, waarbij de financiële bijstand aan verzoekster wordt verleend, staat immers „Ein Vordruck, in dem die allgemeinen Verpflichtungen dargelegt sind, die Empfänger eines Zuschusses der Kommission zu erfüllen haben, ist diesem Schreiben beigefügt" („Bij deze brief is een verklaring gevoegd waarin de algemene verplichtingen staan waaraan de ontvangers van financiële bijstand van de Commissie moeten voldoen"). Die verklaring is door verzoekster ondertekend met de vermeldingen „gelesen und gebilligt" („gelezen en goedgekeurd") en uit die verklaring blijkt onder meer, dat een van de voorwaarden was, dat de bijstand moest worden aangewend voor het in het voorstel van 22 april 1992 beschreven project, en dat binnen drie maanden na de voltooiing van het project en uiterlijk op 31 oktober 1993 een rapport over het gebruik van de bijstand moest worden ingediend. Verder preciseerde de verklaring, dat de datum van 31 oktober 1993 bindend was wegens de beperkte duur van de kredieten die voor de betrokken aktie waren vastgelegd.

40 Het Gerecht is van mening, dat uit de genoemde voorwaarden van de verklaring in de eerste plaats duidelijk blijkt, dat het geld had moeten worden gebruikt ter financiering van de in het voorstel van 22 april 1992 aangekondigde voornaamste fases van het project (zie r. o. 4 hierboven), en in de tweede plaats, dat het uiterlijk op 31 oktober 1993 verlangde rapport werd geacht het eindrapport over het gebruik van het geld te zijn, zodat die datum de einddatum vormde voor de voltooiing van het in het voorstel van 22 april 1992 beschreven project. Bovendien heeft verzoekster zelf het door haar in oktober 1993 ingediende rapport als „eindrapport" aangemerkt, en op bladzijde 89 van dat rapport (bijlage 12 van het verzoekschrift, deel 1), heeft zij er uitdrukkelijk aan herinnerd, dat 31 oktober 1993 de einddatum was voor de voltooiing van het project, zoals het aanvankelijk was voorgesteld. Ook blijkt uit de stukken, dat de kans op vermindering van de bijstand ingeval de door de Commissie vastgestelde datum niet in acht werd genomen, eveneens bekend was en door verzoekster was erkend. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de op 29 maart 1993 tussen verzoekster en haar partners gesloten overeenkomst (bijlage 9 bij het verzoekschrift), die met betrekking tot de uitvoering van de werkzaamheden bepaalt: „The Contracting Parties agree that a deadline has been fixed by the Commission of the European Communities which may not be exceeded since this would endanger the grant" („De overeenkomstsluitende partijen zijn het erover eens, dat de Commissie van de Europese Gemeenschappen een einddatum heeft vastgesteld, die niet mag worden overschreden, omdat anders de bijdrage in gevaar komt").

41 Met betrekking tot het punt, of verzoekster zich aan de gestelde toekenningsvoorwaarden heeft gehouden, moet worden vastgesteld, dat op 31 oktober 1993 de werkzaamheden met het oog op de uitbreiding van het systeem tot de andere gebieden en Lid-Staten, noch die welke onder de proeffase van het project vielen, gereed waren. Dat blijkt onder meer uit bladzijde 6 van het eindrapport, waar staat: „This final report contains the results of the test phase of the [Ecodata]-Project. It is however necessary to underscore that [Ecodata] is not ending now, but rather just starting" („Dit eindrapport bevat de resultaten van de proeffase van het [Ecodata]-project. Er moet echter worden benadrukt, dat [Ecodata] thans niet eindigt, maar juist begint") en uit bladzijde 32 van hetzelfde rapport, waar wordt bevestigd, dat de proeffase beperkt was tot Duitsland, Frankrijk, Italië en Griekenland.

42 Bovendien moet worden geconstateerd, dat het in oktober 1993 door verzoekster ingediende eindrapport met veel voorbehoud is geformuleerd, ook met betrekking tot de proeffase, de fase van de ontwikkeling van de software en de fase van de evaluatie van het systeem. Met name op de bladzijden 94 tot en met 96, 100 en 106 van het eindrapport is vermeld, dat de verzameling van gegevens niet geheel voltooid was, ook niet in de proefgebieden (Duitsland: „... many of the questions could not be answered at present"; Frankrijk: „... fieldwork in France proved to be extremely difficult. ... data collection will continue"; Italië: „in terms of quantity, the field work carried out in Italy proved that 70-80 % of the check list data is available. ... In terms of quality we met some difficulties"; Griekenland: „... data collection was difficult") [Duitsland: „(...) veel vragen konden thans niet worden beantwoord"; Frankrijk: „(...) veldwerk in Frankrijk bleek uiterst moeilijk te zijn. (...) de verzameling van gegevens zal worden voortgezet"; Italië: „wat de kwantiteit betreft, bleek uit het in Italië verrichte veldwerk, dat 70-80 % van de gegevens op de controlelijst beschikbaar is. (...) Wat de kwaliteit betreft, ondervonden wij enkele moeilijkheden"; Griekenland: „(...) de gegevensverzameling was moeilijk"]. Op bladzijde 195 van het eindrapport voegt verzoekster hieraan toe: „In the near future, it will be necessary to improve the methods of data collection" („In de nabije toekomst zal het noodzakelijk zijn de wijze van gegevensverzameling te verbeteren"). Een verklaring op bladzijde 166 van het eindrapport wekt de indruk, dat het systeem nog niet was geëvalueerd. Er wordt met name gezegd: „The database for the Test regions provides an initial stock of data on the relationship between tourism and the environment and on the environmental situation in touristic regions. It also allows to stipulate procedures for data evaluation" („Het gegevensbestand voor de proefgebieden verschaft een beginvoorraad van gegevens met betrekking tot het verband tussen toerisme en het milieu en met betrekking tot de

milieusituatie in toeristische gebieden. Op grond daarvan kunnen ook procedures voor de evaluatie van gegevens worden vastgesteld"). Op bladzijde 171 van het eindrapport wordt bevestigd, dat de evaluatie van het systeem nog moet plaatsvinden („Two evaluation approaches will be used in the [Ecodata] analysis") („Het [Ecodata] onderzoek zal op twee manieren worden geëvalueerd"). Voor de beschrijving van verschillende elementen van de software gebruikt het rapport eveneens de toekomstige tijd („The remote application will be constructed using Asymetrix Toolbook as a Microsoft Windows application. It will require a VGA colour screen, Microsoft Windows version 3.1 or later, a modem, and correctly configured communications software for operating the modem. In later phases it will also require a CD-ROM drive, but in the pilot phase a large hard disk will be adequate ...") [„Het gebruik op afstand zal mogelijk worden gemaakt met behulp van Asymetrix Toolbook als een Microsoft Windows-toepassing. Daarvoor zullen nodig zijn een VGA-kleurenscherm, Microsoft Windows 3.1 of een latere versie, een modem en correct geconfigureerde communicatie-software voor de bediening van het modem. In latere fases zal ook een CD-ROM-drive nodig zijn, maar in de proeffase zal een grote harde schijf voldoende zijn (...)"].

43 Het Gerecht is van mening, dat de Commissie in die omstandigheden goede redenen had om te concluderen, dat de resultaten van de werkzaamheden zowel kwantitatief als kwalitatief maar gedeeltelijk in overeenstemming waren met het project zoals het door verzoekster was ingediend en door de Gemeenschap was gesubsidieerd, en dat de Commissie op deze gebrekkige uitvoering passend heeft gereageerd door te weigeren het saldo van de steun te betalen.

44 Gelet op het voorgaande kan verzoeksters beroep op de door haar aangevoerde algemene beginselen niet slagen.

45 Met betrekking tot het beginsel van patere legem quam ipse fecisti, of het beginsel van Selbstbindung, stelt het Gerecht allereerst vast, dat verzoekster de steunverleningsvoorwaarden niet in acht heeft genomen, zodat aan de Commissie

geen schending van dat beginsel kan worden verweten. De Commissie heeft immers niets anders gedaan dan een clausule van de verklaring toepassen volgens welke de ontvanger instemt met het afzien van eventuele uitbetaling van het saldo, indien de in de verklaring gestelde termijnen niet in acht zijn genomen (zie r. o. 6 hierboven).

46 Evenmin kan verzoekster zich met vrucht op het vertrouwensbeginsel beroepen. De ontvanger van communautaire financiële bijstand kan immers niet gewettigd verwachten, dat het toegekende bedrag in zijn geheel wordt betaald, wanneer hij zich niet aan de toekenningsvoorwaarden heeft gehouden. In dat geval kan hij zich dus niet op het vertrouwensbeginsel beroepen om betaling te verkrijgen van het saldo van het totale bedrag van de aanvankelijk toegekende bijstand (arresten Hof van 4 juni 1992, zaken C-181/90, Consorgan, Jurispr. 1992, blz. I-3557, r. o. 17, en C-189/90, Cipeke, Jurispr. 1992, blz. I-3573, r. o. 17; arrest Gerecht van 19 maart 1997, zaak T-73/95, Oliveira, Jurispr. 1997, blz. II-381, r. o. 27).

47 Ten slotte is het Gerecht van mening, dat verzoekster de Commissie niet kan verwijten de vertragingen bij de uitvoering van het project te hebben veroorzaakt. Dienaangaande moet worden vastgesteld, dat verzoekster tot maart 1993 heeft gewacht alvorens met haar partners te gaan onderhandelen over de taakverdeling voor de uitvoering van het project, ofschoon zij de coördinerende onderneming was. Verzoekster heeft dus de helft van de voor de uitvoering van het project voorziene tijd laten verlopen zonder dat zij redelijkerwijs met het echte werk kon beginnen. Verzoekster heeft weliswaar aanwijzingen verschaft, dat een of meer ambtenaren van de Commissie zich in de periode van november 1992 tot februari 1993 op hinderlijke wijze met het project hebben bemoeid, maar zij heeft geenszins aangetoond, dat die inmenging haar elke mogelijkheid heeft ontnomen om vóór maart 1993 effectief met haar partner te gaan samenwerken.

48 Uit het voorgaande volgt, dat het eerste middel moet worden afgewezen.

Het tweede middel: ontoereikende motivering

Argumenten van partijen

49 Verzoekster voert eveneens schending van artikel 190 van het Verdrag aan. Zij is van mening, dat de brieven van 30 november 1993 en 3 augustus 1994 ontoereikend zijn gemotiveerd. Met name zouden de in de punten 1 tot en met 5 van de brief van 30 november 1993 geformuleerde bezwaren onnauwkeurig en algemeen zijn, en zou de brief van 3 augustus 1994 geen woord over de stand van uitvoering van het project bevatten.

50 Volgens verweerster voldoen de brieven van 30 november 1993 en 3 augustus 1994 volledig aan de eisen die in de rechtspraak aan de motivering worden gesteld. Met name de in die brieven vermelde redenen stellen verzoekster in staat de wettigheid van de beschikking te beoordelen en het Gerecht in staat zijn functie uit te oefenen.

Beoordeling door het Gerecht

51 Uit een beschikking tot vermindering van de financiële bijstand moeten duidelijk de redenen blijken die wettigen dat de bijstand wordt verminderd ten opzichte van het aanvankelijk toegekende bedrag, aangezien dat ernstige gevolgen heeft voor de ontvanger (arresten Consorgan en Cipeke, reeds aangehaald, r. o. 15-18; arresten Gerecht van 6 december 1994, zaak T-450/93, Lisrestal, Jurispr. 1994, blz. II-1177, r. o. 52, en 12 januari 1995, zaak T-85/94, Branco, Jurispr. 1995, blz. II-45, r. o. 33).

52 Het Gerecht is van mening, dat de brief van 3 augustus 1994 waartegen het onderhavige beroep is gericht, duidelijk aangeeft om welke redenen de Commissie de uitbetaling van het saldo van de verleende bijstand weigert. Dienaangaande volstaat de vaststelling, dat de brief van 3 augustus 1994 grotendeels verwijst naar de in de

brief van 30 november 1993 genoemde redenen en, door aan de steunvoorwaarden te herinneren en de gebreken in de uitvoering van het project puntsgewijze op te sommen, de redenen van de weigering duidelijk maakt. Het Gerecht herinnert er in dit verband aan, dat een beschikking genoegzaam is gemotiveerd wanneer daarin wordt verwezen naar een document dat reeds in het bezit van de geadresseerde is en de gegevens bevat waarop de instelling haar beschikking heeft gebaseerd (zie arrest Industrias Pesqueras Campos, reeds aangehaald, r. o. 144).

53 Bovendien heeft verzoekster zowel in haar verzoekschrift als in de loop van de procedure geantwoord op het door de Commissie in de brieven van 3 augustus 1994 en 30 november 1993 gevoerde betoog over de weigering tot uitbetaling van het saldo van de bijstand, hetgeen aantoont, dat verzoekster beschikte over de gegevens die zij nodig had om haar rechten te kunnen verdedigen. Ook het Gerecht beschikt over de gegevens die het nodig heeft om de wettigheid van de beschikking te kunnen toetsen. In die omstandigheden is er geen spake van ontoereikende motivering (zie arrest Hof van 14 februari 1990, zaak C-350/88, Delacre e. a., Jurispr. 1990, blz. I-395, r. o. 15, en arrest Gerecht van 6 april 1995, zaak T-150/89, Martinelli, Jurispr. 1995, blz. II-1165, r. o. 65).

54 Hieruit volgt, dat het tweede middel eveneens moet worden afgewezen.

55 Uit het voorgaande volgt, dat het beroep moet worden verworpen.

Kosten

56 Ingevolge artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, indien dit is gevorderd. Aangezien verzoekster in het ongelijk is gesteld en de Commissie heeft gevorderd, verzoekster in de kosten te verwijzen, moet verzoekster in de kosten worden verwezen.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Eerste kamer),

rechtdoende:

1) Verwerpt het beroep.

2) Verwijst verzoekster in de kosten.

Saggio Tiili Moura Ramos

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 15 oktober 1997.

De griffier

H. Jung

De president

A. Saggio